UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

(Re) pensando las políticas habitacionales

Año
2019

Autora
Nievas, Carolina Merarí

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María.**

CITA SUGERIDA
Nievas, C. M. (2019). *(Re) pensando las políticas habitacionales.* 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo Local Regional, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

"(Re) Pensando las Políticas Habitacionales"

Nievas, Carolina Merarí

Palabras claves: Desarrollo Local – Políticas públicas – Hábitat

Resumen

Nos encontramos en un contexto de rápidas y profundas transformaciones donde necesitamos avanzar hacia mejores y más integrales perspectivas. Para que esto suceda es necesario, además, replantearnos los modos de acción y los tipos de decisiones que terminan por configurar la calidad de vida de la sociedad.

Al analizar la situación habitacional de la Provincia de Córdoba en las últimas dos décadas se percibe fácilmente la escasa oferta de políticas habitacionales. El más relevante fue sin duda, el programa habitacional "Mi Casa, Mi Vida" implementado desde el año 2003 en la ciudad de Córdoba[93]. A partir del análisis de dicho programa surge el interés por reflexionar los caminos que deberían recorrer las políticas habitacionales según el Enfoque Sistémico del Desarrollo Local y los postulados de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad[94].

Basándonos en enfoques emergentes como lo es el Derecho a la Ciudad, como derecho universal y legitimo a repensar las ciudades donde habitamos haciéndolas más accesibles y equitativas, donde se respete el derecho a la diversidad, la cultura, la producción de bienes y servicios y su justa repartición, entre otros muchos aspectos; y desde las miradas integrales que propone el Enfoque Sistémico del Desarrollo Local, tomando a la ciudad como un sistema de múltiples dimensiones que son dinámicas y desencadenan procesos de desarrollo a través de la promoción y generación de potencialidades del territorio, además de la capacidad de organización de los actores y colectivos sociales en pie de mejorar la calidad de vida de la población.

En conjunto, estás teorías y la situación actual, nos invitan a repensar los instrumentos que tiene el Estado por excelencia: las políticas públicas. Estos instrumentos son tomas de posición y acción en pie de satisfacer las necesidades de la población, es decir de resolver los problemas de la sociedad, entre muchas otras tareas. Estas tomas de posición están sujetas a los funcionarios de turno, a su posición ideológica y por sobre todo a su concepción de problema o necesidad.

---

[93] Este programa fue caso de estudio del TFG de la autora para la Licenciatura en Desarrollo Local – Regional denominado: "Aportes desde el Desarrollo Local y el Derecho a la Ciudad a las políticas habitacionales: Programa 'Mi casa, mi vida'".

[94] Tanto el Enfoque Sistémico del Desarrollo Local como el Derecho a la Ciudad promueven el empoderamiento de la sociedad organizada como sujetos de derechos y en búsqueda de mejoras en la calidad de vida, siendo conscientes de la construcción de una ciudad socialmente justa, donde los representantes políticos actúen en consecuencia de la defensa de los derechos individuales y colectivos de las sociedades locales.

(Re) Pensando las políticas públicas

Fases de una política pública

Aquí se invita a repensar las políticas de acuerdo a un esquema que podría considerarse lineal con ciertas dinámicas propias que conforman estos instrumentos. Es decir, cada política, desde su inicio hasta su fin cuenta con una serie de etapas. En primera instancia es necesario *identificar* el problema o necesidad a tratar, para luego efectuar la *formulación* de la política en base a dar respuesta al problema planteado, y así continuar en la etapa de i*mplementación* de las decisiones tomadas en el proceso; y, por último, la *evaluación* de los resultados bajo la contraposición a los objetivos e intenciones primeramente planteados.

De esta forma, se parte de la elaboración del diagnóstico del problema identificado, definiéndolo y determinando su lugar en la agenda pública. Para ello se analizan las distintas variables y actores involucrados. La importancia de esta fase recae en los decisores políticos de turno, quienes definirán el problema[95] bajo su perspectiva de necesidad insatisfecha y propondrán las posibles soluciones a implementar. Para ello, es necesario tener en cuenta que, a mayor especificación del problema, es decir, a mayor detalle y contextualización, existen mejores oportunidades de encontrar la solución más pertinente del problema, asegurando el éxito de la política.

A partir de ello, se da paso a la segunda fase del proceso: la formulación de la política. Aquí es donde se elabora el plan de acción a seguir, según lo arrojado en la definición del problema, delimitando las tareas específicas para dar solución a la problemática. En esta fase, es donde se dan los procesos de negociación entre los distintos actores involucrados, la agenda política y los intereses privados. Se formulan los lineamientos generales a seguir, según el diagnostico previamente realizado y los objetivos propuestos en la primera fase. Se definen las estrategias y metas -según los indicadores arrojados- y, se evalúan los distintos enfoques del grupo ejecutor -agencia, secretaria, etc.-.

El proceso continúa con la fase de implementación, quizá la fase más compleja dado que aquí es donde se hacen relevantes los errores en el diseño, ocasionando los defectos de implementación más comunes. Así mismo, es el momento en que se da rienda a los planes propuestos, se desatan las oportunidades y se visualizan más cerca los desafíos a enfrentar. Aquí los poderes e intereses entran en juego directamente en el territorio. Se da un proceso dinámico que necesita de ciertas condiciones, recursos -humanos, económicos, materiales, legales- y negociaciones para que la política se desarrolle según lo previsto. Aquí es donde se articulan los escenarios organizativos y de gestión que posibilitan la puesta en práctica de las decisiones tomadas. Esto comienza cuando se hace público el acto legal que legitima la política a implementar, o sea, cuando aprueba y pone en marcha el plan de acción. Luego de ello comienza la ejecución de las acciones y el dictado de las reglas normativas necesarias para dar cumplimiento a la política pública (Menardi, 2012).

Finalmente, el proceso culmina con la fase de evaluación de la política pública. Para ello, es necesario contraponer los principales lineamientos sugeridos en la formulación de la política

[95]Los problemas son construcciones lógicas dependientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y las organizaciones. (Aguilar Villanueva, 1993)

con los resultados surgidos de la implementación de esta. La razón de ser de esta fase es conocer los efectos que la implementación de la política pública produjo en la sociedad, y si se ha llevado a cabo con eficacia y eficiencia en relación a los recursos aportados y las metas trazadas. En esta fase influyen distintos factores determinados por el territorio y la complejidad del fenómeno en su conjunto -los actores o 'beneficiarios´ y el contexto local-[96]. Aquí también, se determina si la política aplicada dio solución a la problemática planteada y si se considera necesario realizar segundas etapas o reajustes. También, esta fase permite dar cuenta de la utilidad de la política a fin de ser reaplicada, generalmente con modificaciones, en problemáticas similares o ya sea, como antecedente para dar continuidad al proceso iniciado.

De esta forma es que el proceso se ve conformado por las distintas fases expuestas, sin embargo, estas no estas sujetas a un modelo, si se quiere mecánico, sino como se mencionó en un comienzo, es un proceso dinámico y de constante interrelación y modificaciones. Tampoco es un modelo obligatorio a seguir, sino una exposición más o menos consentida teórica e ideológicamente del proceso.

Políticas habitacionales

Cuando se habla de políticas habitaciones es necesario identificar que se entiende por Hábitat. El hábitat es considerado como *un espacio de asentamientos humanos socialmente integrados, accesibles y equitativos en que todos sus habitantes, sin discriminación de ningún tipo, tienen garantizados sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*[97]. Otros autores hablan de Hábitat como el conjunto de bienes y servicios habitacionales proporcionados en un cierto periodo de tiempo, en una configuración espacial urbana, en un medio ambiente de una sociedad determinada y dando lugar a posiciones, identidades y prácticas ligadas a la localización habitacional. (Rodriguez & Taborda, 2009).

El acceso al hábitat digno y la solución habitacional sitúan a la vivienda como un producto y al mismo tiempo como un proceso, incorporando en su definición no solo a lo constructivo, sino también a las dinámicas sociales y de participación de los habitantes en todas las instancias de decisión y ejecución. Esta concepción de vivienda 'progresiva' significa que más que un producto para apropiar y consumir implica un proceso que permite abordar otras necesidades relacionadas con la pobreza (Ortecho, E; Bosio, G.; Ferrero, A. 2003).

Cabe aclarar que cada problema -necesidad habitacional- presenta situaciones diferentes, sin embargo, estas se pueden enmarcar bajo ciertos criterios generales. La formulación de la política y su implementación requieren de la creación y funcionamiento de determinados aparatos institucionales del Estado, que cumplen papeles especializados en la red administrativa: secretaria de vivienda; institutos provinciales y municipales de vivienda; consejos y comisiones de planeamiento; bancos e instituciones de crédito oficiales de vivienda. (Yujnovsky, 1984).

El estado nacional al igual que los estados provinciales y municipales debe mejorar y ampliar la capacidad organizativa necesaria y adecuada para llevar adelante políticas que aborden la

[96]Menardi, M. (2012). *El rol de los jóvenes como agentes del desarrollo local en la construcción de lo público: análisis de caso de la ciudad de Bell Ville*(1° Ed.). Libro en línea. Bell Ville, Argentina. Recuperado de: http://www.infopaci.com.ar/wp/wp-content/uploads/TFG_Mauricio-Menardi_12.06.19D.pdf

[97] (Bosio, G; Echevarria, C; Minoldo, M; Pipa, D, 2011).

producción social del hábitat (Bosio, G. et all. 2011). Una política de estado que integre los problemas de vivienda, trabajo, desarrollo social y tecnológico, contemple el acceso al suelo y al hábitat digno, sería una política que contempla los principales fundamentos del enfoque del Desarrollo Local.

Hasta ahora, las políticas habitacionales desarrolladas en el país han resultado insatisfactorias debido a la persistencia de modelos de gestión tradicionales -que se concentran en la vivienda como producto físico- que no terminan de reconocer las implicancias de avanzar hacia políticas integrales e integradas, donde las condiciones políticas, las capacidades institucionales y el nivel de participación y articulación, resultan variables determinantes y condicionantes de impacto para actuar eficazmente frente a las problemáticas existentes.

Caso de estudio aplicado

Bajo el modelo descentralizador, puesto en marcha con el marco institucional nacional producto de las reformas de la Constitución Nacional a mediados de los 90, se ampliaron las capacidades -y responsabilidades- con mayor grado de libertad para plasmar en las provincias y sus municipios la autonomía política, financiera, técnica y legal. En ese contexto el Gobierno de la Provincia supo aprovechar los programas del BID para la aplicación de políticas. Comenzando por la modernización del Estado cordobés se implementaron cambios estructurales. Sin embargo, bajo los acontecimientos climáticos los planes iniciales terminaron por atender la problemática habitacional, aunque de manera ineficiente ya que provocaron consecuencias que quedaron latentes hasta más de una década de aplicado el programa habitacional.

El programa habitacional "Mi casa, mi vida", uno de los más relevantes en la historia habitacional cordobesa de las últimas décadas, implementado desde el año 2003 bajo el gobierno de De La Sota y las directrices del BID tuvo como objeto restituir la infraestructura habitacional de los grupos vulnerables afectados por catástrofes naturales, y remediar las zonas en donde anteriormente se ubicaban los asentamientos irregulares. Este propósito implicó el desalojo y relocalización de población afectada a los llamados Barrios Ciudades (BC) construidos por el gobierno provincial en la periferia urbana[98]. El Estado pensó y construyó los BC a partir de un posicionamiento político que definía cual era el problema y la solución para el mismo; considerando que el cambio de vida de los adjudicatarios surgiría por el mero acceso a un conjunto de formas materiales -vivienda, infraestructura, servicios- que lo desvinculan del concepto de hábitat como práctica sensible de reproducción social del espacio y del derecho a la ciudad como reconocimiento de lo urbano y de la vida urbana. De esta manera se reflexiona en base a las consecuencias arrojadas del análisis, la fragmentación espacial como el reflejo y la expresión física de la segregación social dentro de la sociedad, así como la perdida de cohesión social y consecuente pérdida de identidad local como conclusiones negativas de su aplicación.

[98]Se relocalizaron aproximadamente 35 villas de la ciudad de Córdoba en 11 Barrios Ciudades y 32 Nuevos Barrios como ampliaciones en un total de 12 mil viviendas. Como datos trascendentes se ubicaron mayormente en las periferias de la ciudad en zonas pensadas previamente para usos industriales o rurales. Los Barrios Ciudades son barrios delimitados por un estilo de construcción y colores, con arco de ingreso y equipamientos propios: escuelas inicial y primaria; centros de atención primaria a la salud; playones deportivos y plazas; en algunos casos: comedores, iglesia y corrales. Financiado en un 85% por el BID por contrato de préstamo que incluyo asistencia técnica y elaboración del programa.

Para analizar sus consecuencias más latentes se construyó laMatriz Evaluativa Integral que sirvió como instrumento de análisis para comparar en las distintas fases del proceso de formación de las políticas públicas y el grado de cumplimiento de los indicadores que determina la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad[99]. La matriz combinó las dimensiones y capitales expuestos del Desarrollo Local, como teoría y herramienta para potenciar y empoderar a los gobiernos locales, con los pilares conformados por los artículos de la Carta Mundial por Derecho a la Ciudad (CMDC), como herramienta de derechos y obligaciones de la sociedad, el estado y el sector privado. De esta forma la matriz concluye que las fallas observadas en el programa implementado son producto de las deficientes conceptualizaciones del acceso al hábitat digno que asumió el estado cordobés, no involucrando a los grupos sociales afectados en ninguna instancia de participación y ocasionando mayores problemas que el inicial.

Los resultados arrojados del análisis demuestran que el programa aplicado resulto técnica y políticamente deficiente en la orientación hacia los problemas y en el reconocimiento de los sujetos. La capacidad de aprovechar las posibilidades de vínculos con organismos internacionales por parte del gobierno se difuminó en la puesta en práctica del programa al no tomar seriamente al espacio como un elemento central en los procesos de configuración social, económico y simbólico. Si la política de vivienda como política social se la considera como una forma de reflexividad sobre la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos, los actores que intervienen en los procesos de formación deberían haber sido considerados como parte fundamental de la misma. Las políticas públicas deben considerarse como instrumentos capaces de transformar, agrandar o achicar el campo de ejercicio real de los derechos civiles, políticos sociales y culturales reconocidos por los instrumentos legales y jurídicos.

La incapacidad de ubicar a los grupos sociales como los sujetos participantes de las líneas del programa fue la gran causa de las principales consecuencias evidenciadas. Si se hubiera trabajado con los grupos afectados, podrían haber sido muchas más las opciones de satisfacción de la problemática inicial y no se hubiera acrecentado el nivel de fragmentación espacial que presenta actualmente la ciudad de Córdoba. Este programa termino por incrementar los problemas sociales dentro y fuera de los BC, producto de la falta de sentido de pertenencia, el mínimo acceso a equipamientos, la estigmatización social y la consecuente segregación y exclusión provocada. La identidad de los sujetos debería ser el elemento fundamental para concebirlos e incluirlos en políticas que terminan por modificar sus condiciones de vida. También se evidenció la ausencia de instancias posteriores de evaluación por parte del gobierno provincial que denoten las incapacidades y los problemas sociales que la implementación produjo. Las evaluaciones de los desempeños de esta política pública deberían retroalimentar los procesos discursivos y decisorios, y particularmente podrían hacer contribuciones al desarrollo de las nuevas oportunidades para la integración social y la mejor convivencia de amplias mayorías de la ciudadanía.

[99]Instrumento por el cual se materializa el Derecho a la Ciudad, producto de distintos encuentros y foros mundiales. Posee 21 artículos y aunque es un derecho emergente, muchos países han adoptado sus lineamientos para sus propias cartas.

Repensar y avanzar

Resulta necesario avanzar en políticas públicas que comprendan los procesos por los cuáles suceden las dinámicas urbanas y de esta manera adentrarse en la naturaleza contradictoria y multidimensional de las problemáticas habitacionales. Para avanzar en ello es necesario replantear la fase de diagnóstico haciendo evidente la complejidad y profundidad de los problemas, para lo que se necesita incorporar lecturas críticas a los modos de medición tradicional de las situaciones habitacionales. Estas representaciones son las que configuran y direccionan las estrategias de actuación estatales y privadas puestas en juego por los actores en los procesos de formación de las políticas de vivienda.

Es necesario incorporar, también durante la fase de diagnóstico y diseño, concepciones más integrales en materia de caracterización de los grupos afectados, como por ejemplo capacidades y recursos disponibles -autoconstrucción, disponibilidad de terreno, situación de tenencia, ingresos-; experiencias previas -organizaciones colectivas comunitarias, antigüedad de residencia, condiciones habitacionales-; condiciones especiales -hogares unipersonales, discapacidad, habitabilidad- entre muchas otras características que delinean los posibles caminos a seguir por las políticas habitacionales.

Se plantea como eje fundamental el reconocimiento de los sujetos sociales[100], de su realidad cultural y de su vida cotidiana, de manera en que se incorpore la diversidad en la heterogeneidad de los sujetos y grupos sociales. La diversidad en la consideración de los sujetos requiere de respuestas diferenciales con múltiples formas de intervención.

Regular las áreas de crecimiento de la ciudad, e intervenir conscientemente en las políticas de suelo para extender los beneficios de los nuevos desarrollos con control de los procesos de especulación de suelos a través de regímenes de regulación de la incorporación de tierra urbana y recuperación de plusvalías. Siempre bajo una relación municipio – provincia, a fin de evitar trasposición de programas o modificaciones estructurales en la planificación urbana deseada para la ciudad.

Fortalecer las capacidades normativas, regulatorias y productivas bajo concepciones de equidad y con participación ciudadana. Se requiere revisar la concepción de los problemas habitacionales y así considerar mejores y más eficientes políticas para su solución. De manera en que se reivindique a los sujetos de las poblaciones involucradas, empoderando a los ciudadanos y otorgándoles un lugar en cada fase de la política, plan o programa habitacional que se decida llevar adelante.

Las agendas políticas deben considerar la diversificación de las líneas programáticas habitacional con una variedad de respuestas en términos materiales, productivos y económicos. Se deben incluir respuestas habitacionales autogestionarias, para las familias y grupos sociales vulnerables se podrían planificar respuestas habitacionales más complejas e integrales posibles, en términos de acceso al hábitat digno.

[100]Referenciando a Rodriguez & Taborda (2009), “sujetos sociales” significa abandonar la concepción que una subyace respecto a la homogeneidad de “beneficiarios o adjudicatarios”, y que esta comúnmente asociada a la noción estandarizante de familia nuclear.

Las nuevas modalidades de actuación implican aceptar la complejidad de las problemáticas. En palabras de Rodulfo (2008) es necesario aceptar que lo masivo puede tener un tratamiento particularizado y personalizado, que una acción a una escala adecuada a la magnitud de la necesidad pueda realizarse por integración de múltiples acciones locales de escalas variables. Y aceptar que en la acción gubernamental sobre procesos sociales críticos social debe habilitar grados crecientes de compromiso de la población e instituciones afectadas o involucradas. Para ello es necesario aplicar modelos de gestión asociada con los distintos niveles de gobiernos, puntualmente los gobiernos locales, para así vincular las acciones entorno a lo habitacional con los mecanismos productivos y la generación de empleo, además de la actuación de los "beneficiarios" en torno a sus propias necesidades. Todo esto implica incorporar en las agendas políticas una perspectiva de "procesos" y de respuestas diversificadas y progresivas en las soluciones.

Desde un enfoque racional entre el Estado y la sociedad se hace necesario reivindicar la política, producto de reconocerla como apertura de espacios, como ámbito de consensos, pero también de regulación, de coaliciones y fracturas. Fuera de la política, no hay sociedad, hay solo relaciones de fuerza y la fuerza, como se sabe, es proporcional al poder. En la política, no hay negación de las fuerzas, pero estas pueden ser socialmente direccionadas. Y la democracia participativa es la mejor posibilidad que se tiene de devolver el poder a la política. (Bustelo, E. 2002 en Rodriguez&Taborda, 2009).

Es necesario considerar a las políticas, planes o programas habitacionales como instrumentos capaces de mejorar o agravar los procesos de desarrollo activos en el territorio, como también es fundamental utilizar estos instrumentos en el desencadenamiento de los procesos de desarrollo local. Es decir, son procesos de ida y vuelta, que sí se los observa desde un conjunto, desde un nuevo enfoque como el que aquí se propone, lograremos generar más y mejores políticas habitaciones y así desencadenar procesos de desarrollo más integrales que resuelvan las problemáticas y permitan una mejora en la calidad de vida de la sociedad garantizando los derechos que propone la CMDC.

Se considera necesario integrar los diferentes aspectos expuestos como la forma de aportar a la construcción de una conciencia social y política de equidad, que garantice el real cumplimiento de los derechos humanos. Para lograr esto es necesaria una política que amplíe lo público, fortaleciendo y reposicionado tanto al aparato estatal como a la sociedad, en esferas simultáneamente públicas y políticas. Esto supone una mayor protección cívica y social de la ciudadanía, partiendo de un reconocimiento y atención responsiva hacia los sectores sociales marginales.

Por lo que aquí se considera que sólo tras ampliar las perspectivas de manera integral de las problemáticas habitacionales se podrá avanzar en nuevas consideraciones teóricas en materia de formulación de políticas habitacionales y al acceso al hábitat digno.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva. (1993). La implementación de las políticas. México DF: M.A. Porrúa.: Colección antologías de Políticas públicas. Cuarta Generación.
- Bosio, G; Echevarria, C; Minoldo, M; Pipa, D. (2011). Estudio de Políticas Inclusivas de Hábitat y Trabajo en el marco del Desarrollo Local. Córdoba, Argentina: Serie Habitando. CEVE – AVE. .
- - (2004-2005). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Quito; Barcelona; Porto Alegre: Foro Social de las Américas. Quito (Julio). Foro Mundial Urbano. Barcelona (Octubre). Foro Social Mundial. Porto Alegre (Enero 2005). Revisión. Barcelona. (Septiembre 2005).
- Menardi, M. (2012). El rol de los jóvenes como agentes del desarrollo local en la construcción de lo público: análisis de caso de la ciudad de Bell Ville (1° Ed.). . Bell Ville, Argentina.
- Rodriguez, M., &Taborda, A. (2009). Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de vivienda. Córdoba 1991-2007. Córdoba: Brujas.
- Rodulfo, M. B. (2008). Políticas Habitacionales en Argentina estrategias y desafíos. Buenos Aires: Programa Capacitación Técnicos y Profesionales del IVPBA.
- Yujnovsky, O. (1984). Claves políticas del problema habitacional argentino: 1955-1981. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.